

近年来美国移民政策的变化

□施雪琴

美国是一个移民国家,素有“民族大熔炉”之称。移民对美国经济、政治和文化作出不可磨灭的贡献。移民一直是美国精神和活力的源泉。但是近年来随着经济的滑坡,社会问题突显,老移民为了维护自身的利益,便开始歧视和排斥新移民,对于“非白人”的美国公民或合法居民也另眼相看。反移民的传单和暴力行为频频再现,一些州,甚至国会颁布的反移民法案也纷纷出台,一股反移民的趋势正逐渐演变成为无法控制的洪流。1996年克林顿总统先后签署了“社会福利改革方案”及“非法移民改革及移民责任法”,标志着美国移民政策发生了重大变化。本文拟对这一变化产生的背景、特点以及影响作简单的分析。

一、反移民意识蔓延的社会背景

第一,自1991年美国经济衰退以来,复兴乏力,生产一直不景气,小型企业破产增多,像IBM、苹果电脑公司、柯达公司和Procter & Gamble等大企业也纷纷裁员。失业率的上升使得若干偏畸的人产生强烈的排外心理,认为是新移民特别是工作勤奋、吃苦耐劳的亚裔移民侵犯了他们的经济利益,抢走了他们的饭碗。

第二,非法移民的大量涌入。截止1996年10月,美国共有500万非法移民^①,其中绝大部分是来自拉丁美洲的西语裔,其次是亚裔。他们多集中居住在加利福尼亚州(200

万)、得克萨斯州(70万)、纽约州(54万)、佛罗里达州(35万)、伊利诺州(29万)^②。非法移民的大量涌入,给美国社会带来许多问题,如就业机会减少,社会混乱,交通拥挤等,还给各州财政带来重大压力。这些引起了美国民众强烈的反感。再加上美国新闻媒体对非法移民进行的大量报道,大肆渲染,造成部分美国人极端仇视移民的心理。据《今日美国日报》、“美国有线电视新闻网”(CNN)及盖洛普民间调查公司1993年7月上旬的民意调查显示:65%的受访者希望削减外来移民的人数,55%的人认为移民种族的多元化已威胁到美国的文化,56%的人认为外来移民浪费了纳税人的公帑^③。保守政论家布肯南、《富北士》杂志编辑彼得·布莱姆洛和德州前联邦众议员佐丹所领导的总统特派移民改革委员会,认为30年来美国增加了160万移民,有色人种占八成,尤以西语裔和亚裔最多。预计50年后,有色人种可能取代白人。另外,每年逾50万非法移民通过各种途径源源不断地从国外偷渡入境,耗费国家教育、医疗、保健,经济颇多支出,因此主张严惩非法移民,削减合法移民额,紧缩社会福利,把美国的大门关紧^④。在这股反移民的趋势下,各种遏止移民的法案纷纷出台。这些反移民的法案名义上虽然是为了阻止非法移民入境,但事实上也极大地影响和损害到合法移民享有的正当利益和权益,剥夺了合法移民的生

活必需来源,使他们成为“有组织的种族歧视的受害人”。

二、从“187法案”到“非法移民改革与责任法案”——打击非法移民

首先出台的是加州“187法案”。加州地处美国西部,与墨西哥相邻,一向饱受非法移民进入美国境内的困扰。近几年来加州经济衰退,生活品质下降,许多人认为是非法移民大量涌入占用了社会福利资源,因而要从立法上杜绝非法移民。“187法案”就是在这种背景下产生的。在任期内颇受指责其施政不力的加州州长威尔逊,为竞选连任获胜,便将非法移民造成的社会压力问题作为主要施政诉求,推出了这个公民创制案,英文缩写为“SOS”(Save Our State),意为拯救吾州。该法案的许多条款,充满了对非法移民“赶尽杀绝”的气味。它规定公立学校、医院在为任何人提供服务之前,必须查询其移民身份,倘发现是非法移民,必须向移民局举报。该法案使威尔逊州长起死回生,以56%的选票获得连任,并再度点燃美国各地反对新移民的火种。有同样问题的纽约州、得克萨斯州、亚里桑纳州、佛罗里达州等地都有人发起并在当地通过类似的议案。

“187法案”点燃了全美反移民的火种,特别是加大了打击非法移民的力度。一些国会议员也纷纷加入到反移民的行列。1995年共和党议员拉马·史密斯提出的议案中,对非法移民的打击更加猛烈,如提出:加速遣送没有身份证明的外国人;其中许多人不必到移民法官面前即可驱逐出境;非法移民没有资格领取大部分公共福利;把边境巡逻人员增加到5000人等。在反移民的浪潮下,1996年9月30日克林顿签署了“非法移民改革与移民责任法案”,对非法移民作出种种限制。该法案规定,五年内增加5000名边界巡逻员,在美墨边界偷渡频繁的地段,建造三道隔墙。在移民最多的五个州,实施全国身份证

查核试用办法,拒绝非法移民领取汽车驾驶执照。增加300多名移民局官员,加速检查遣返非法移民。另外增加150名移民局官员,查缉雇佣移民的雇主^④。

三、新社会福利法案——剥夺合法移民的权益

美国以往的社会福利政策,一贯是使“老有所养、幼有所赡、穷有所济”。但是在反移民风潮的影响下,实施60年之久的社会福利政策也受到冲击。共和党控制的联邦众议院通过的福利改革——个人责任法案,要求剥夺合法移民的八种福利补助。1995年9月19日,参议院以两党一致的压倒性多数通过一项社会福利改革法案,该法案将从根本上重构联邦反贫困政策,并结束长期以来政府保证向需要的家庭提供援助的局面。1996年8月22日克林顿总统签署了社会福利改革法案,并于10月1日起正式生效。这个法案是终结1936年设立的向贫民家庭提供援助的一个重大政策。

新社会福利法案禁止合法移民领取两项重要的联邦福利计划:为穷人提供资助的食物券以及社会安全补助(SSI)。据估计,新社会福利法案将使大约50万合法移民丧失SSI,其中一半左右的人已经在美国居住10年以上;使将近100万合法移民丧失食物券。此外,将有63.6万新移民丧失享受医疗补助,各州若决定禁止现已享受医疗补助的人继续享受这项福利,将增加130万人丧失医疗补助^⑤。

另外,反移民人士还要求大刀阔斧地削减家庭团聚类的移民数额和移民类别,提高美国公民赞助移民的财力条件。史密斯议案规定,将在美国的亲人出面申请的移民人数限制为33万名,第一优先为配偶和21岁以下的未婚子女,成年子女和兄弟姐妹将没有资格办理移民。为配偶或未成年子女申请移民的公民或永久性居民的家庭年收入要在贫

户收入的140%以上,而为其它亲属申请移民的公民或永久性居民的家庭年收入要达到贫户的200%。这么高的财力条件对大多数新移民家庭来讲是不可能达到的。达不到,则不可能为亲属申请移民。史密斯法案一出台,即遭到全美移民律师协会和少数族裔团体的反对而没有成为法律。后来在“非法移民改革与移民责任法案”中降低了对美国公民赞助移民的财力条件的要求,即其收入必须是联邦贫困户标准的125%以上,这实际上已切断了以后依亲移民申请社会福利的门路,伤害了合法移民的权益。

90年代美国移民政策的变化使大批合法移民的权益受到影响和伤害。特别是新社会福利法案对合法移民极端不公平,如正值工作年龄的合法移民(不包括难民)所得获得的联邦福利,只有美国出生者的5%。大部份残障的合法移民,都无法申请社会补助金和粮食券。未入籍的移民学生没有资格向政府贷款而面临失学的遭遇。

从90年代美国移民政策的变革可以再一次看出:美国社会和政府对于移民的问题一向采取“有利则利用之,无利则忽视之”的态度,对于许多与移民相关的问题,如“新移民是否真的夺走美国人的饭碗”等基本问题,并无认真与负责的研究,只是人云亦云。不可否认,移民确实给美国社会带来一定的压力。但是,就整体而言,维护门户开放,社会所获得的经济利益远远超过付出的代价。与以往移民潮不同的是,近年的新移民主要来自亚洲与拉丁美洲,有受过高等教育和技术训练的人,也有没有受过什么教育和技术训练的人。新移民使美国免费获得许多受过高等教育的人才,80年代就有150万受过高等教育的移民加入美国的劳动市场^⑦,美国的许多高科技工作,越来越依赖新移民中的科学家、工程师和企业家来协助它们维持竞争能力。移民与故国保持的联系,也使美国对

亚洲和拉丁美洲等成长快速地区的出口剧增。教育程度不高的移民,也以工人、消费者、商人和纳税人的身份,对经济大有贡献。美国的劳动人口中有超过1000万的移民,他们的年所得至少有2400亿元,一年纳税逾900亿元,远远超过移民每年接受的估计50亿元的福利救济^⑧。移民经营的企业从杂货店一直到小建筑商,为地方社区提供了不少就业机会。

生气勃勃的移民社区也使衰老没落的移民社区重现生机。移民大都集中在大都市。1982至1992年,美国10大城市人口增加了4.7%,可是如果没有新移民的加入,它们的人口就会减少6.8%。80年代几乎有100多万移民定居纽约,抵销原来人口减少75万人的影响仍有余。现在纽约1/3的成人,洛杉矶44%的成人和迈阿密70%的成人居民,都是其它国家出生的第一代居民^⑨。

未来10年,预料来自世界各地的新移民仍将源源不断地涌进美国。要把他们纳入美国这个大熔炉并不容易。但是移民带来的利益远远超过任何短期不便。在今天激烈的国际竞争中,美国很需要移民带来的构想和创新观念。用任何经济指标来统计,他们的苦干精神为美国增加的财富,远远胜于他们消耗的资源。移民仍是维系美国梦生生不息的希望所在。

注释:

①②[美]《侨报》,1997.12.26

③[美]《世界日报》,1993.7.15

④⑥《美国华人入籍热》,载[港]《华人月刊》,1997.1

⑤[美]《侨报》,1996.10.9

⑦⑧⑨[美]《世界日报》,1992.7.5

【作者单位:厦门大学南洋研究所】